Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/4244

20. 03. 89

Sachgebiet 213

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (16. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates
— Drucksache 11/3952 —

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches
— Eindämmung der Spielhallenflut und sonstiger städtebaulich nicht vertretbarer Nutzungen —

zu dem Antrag der Abgeordneten Frau Verhülsdonk, Dr.-Ing. Kansy, Dr. Hornhues, Sauer (Stuttgart), Dr. Langner, Frau Dempwolf, Ruf, Fuchtel, Pesch, Frau Dr. Hellwig, Dr. Grünewald, Marschewski, Kroll-Schlüter, Frau Limbach, Funk (Gutenzell), Schulze (Berlin), Müller (Wadern), Müller (Wesseling), Graf von Waldburg-Zeil, Neumann (Bremen), Frau Dr. Wisniewski, Dr. Möller, Dr. Schroeder (Freiburg), von Schmude, Schwarz, Hinsken, Hauser (Esslingen), Dr. Friedrich und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Grünbeck, Lüder, Dr. Hitschler, Dr. Solms, Dr. Feldmann und der Fraktion der FDP
— Drucksache 11/3999 —

Verhinderung von negativen städtebaulichen Auswirkungen von Spielhallen und Änderung der umsatzsteuerlichen Behandlung von Geldspielgeräten

A. Problem

In den letzten Jahren haben sich in den Innenbereichen der Städte Spielhallen und andere Vergnügungsstätten vermehrt. Dadurch werden oft Einkaufsstraßen und stadtkernnahe Misch- und Wohngebiete in ihrer Funktion gestört. Das Baugesetzbuch hat zwar die planungsrechtlichen Möglichkeiten für die Eindämmung solcher Nutzungen erweitert. Es war bereits bei der Beratung dieses Gesetzes jedoch strittig, ob diese neuen Möglichkeiten ausreichend

zur Abwehr von unerwünschten Nutzungen sind. Der Bundesrat wiederholt nunmehr in dem Gesetzentwurf — Drucksache 11/3952 — den damaligen Vorschlag, im Baugesetzbuch den Ausschluß oder die Einschränkung einzelner Nutzungen oder Anlagen durch einen einfachen Bebauungsplan zuzulassen. Demgegenüber beschränkt der Antrag der Koalitionsfraktionen — Drucksache 11/3999 — seine Vorschläge auf städtebaulichem Gebiet auf die bevorstehende Novellierung der Baunutzungsverordnung und empfiehlt daneben auch steuerrechtliche und gewerberechtliche Maßnahmen sowie Selbstbeschränkungsvereinbarungen mit der Automatenindustrie.

B. Lösung

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau empfiehlt mit Mehrheit, den Gesetzentwurf des Bundesrates abzulehnen. Die im Antrag der Koalitionsfraktionen empfohlenen Maßnahmen wurden im Ausschuß einstimmig bei Stimmenthaltung gebilligt; die Oppositionsfraktionen enthielten sich im Hinblick auf die eigenen Anträge der Stimme.

C. Alternativen

Die Fraktion der SPD und die Fraktion DIE GRÜNEN treten für die Annahme des Gesetzentwurfs des Bundesrates ein und begründen ihre Stimmenthaltung zum Antrag — Drucksache 11/3999 — mit dem Hinweis auf ihre eigenen weitergehenden Anträge Drucksache 11/586 bzw. 11/1675 zu diesem Thema.

D. Kosten

wurden nicht ermittelt.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches — Eindämmung der Spielhallenflut und sonstiger städtebaulich nicht vertretbarer Nutzungen — Drucksache 11/3952 — wird abgelehnt.

II. Der Antrag „Verhinderung von negativen städtebaulichen Auswirkungen von Spielhallen und Änderung der umsatzsteuerlichen Behandlung von Geldspielgeräten" — Drucksache 11/3999 — wird mit der Maßgabe angenommen, daß er um folgende Ziffer IV ergänzt wird:

„IV. Außerdem fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, Forschungsaufträge — soweit nicht bereits geschehen — zu vergeben, insbesondere zu folgenden Themen:

1. Ursachen des pathologischen Glücksspiels und Möglichkeiten seiner Prävention und Therapie,
2. Verbreitung pathologischen Glücksspiels und Verteilung auf Altersgruppen und soziale Schichten,
3. Bestandsaufnahme der Beratung und therapeutischen Versorgung, Entwicklung eines Beratungskonzepts, Rückfall-Häufigkeit,
4. Umfeldkriminalität,
5. Möglichkeiten der definitorischen Abgrenzung von Glücks- und Unterhaltungsspielen mit Gewinnmöglichkeit anhand empirisch gewonnener struktureller Merkmale."

Bonn, den 15. März 1989

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Dr. Möller	**Dörflinger**	**Reschke**
Vorsitzender	Berichterstatter	

Bericht der Abgeordneten Dörflinger und Reschke

I.

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf — Drucksache 11/3952 — und den Antrag — Drucksache 11/3999 — in seiner 125. Sitzung am 16. Februar 1989 ohne Aussprache an den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zur federführenden Beratung und an den Innenausschuß, den Rechtsausschuß, den Ausschuß für Wirtschaft sowie an den Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit zur Mitberatung überwiesen. Außerdem hat sich der Finanzausschuß zum Antrag — Drucksache 11/3999 — gutachtlich beteiligt.

Der Innenausschuß empfiehlt einstimmig bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE GRÜNEN, dem Antrag — Drucksache 11/3999 — zuzustimmen und die Vorlage — Drucksache 11/3952 — zur Kenntnis zu nehmen.

Der Rechtsausschuß hat mit Mehrheit den Gesetzentwurf — Drucksache 11/3952 — abgelehnt und den Antrag — Drucksache 11/3999 — angenommen.

Der Ausschuß für Wirtschaft hat mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der SPD bei Enthaltung eines Mitglieds der Fraktion DIE GRÜNEN beschlossen, die Ablehnung des Gesetzentwurfs — Drucksache 11/3952 — vorzuschlagen. Mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der SPD bei Enthaltung eines Mitglieds der Fraktion DIE GRÜNEN schlägt der Ausschuß für Wirtschaft vor, die Annahme des Antrags — Drucksache 11/3952 — zu empfehlen.

Der Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit hat den Gesetzentwurf — Drucksache 11/3952 — mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen bei Enthaltung der Fraktion DIE GRÜNEN abgelehnt und die in die Beschlußempfehlung aufgenommene Ergänzung des Antrags — Drucksache 11/3999 — eine Ziffer IV einmütig und die Annahme dieses Antrags als Ganzes mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen empfohlen.

Der Finanzausschuß empfiehlt in seiner gutachtlichen Stellungnahme mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen bei Stimmenthaltung der beiden Oppositionsfraktionen die Annahme des Antrags — Drucksache 11/3999.

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat die beiden Vorlagen in seiner 43. Sitzung am 8. März 1989 beraten. Er empfiehlt mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der beiden Oppositionsfraktionen, den Gesetzentwurf — Drucksache 11/3952 — abzulehnen. Einstimmig bei einer Stimmenthaltung aus der Fraktion der FDP folgt er dem Vorschlag des Ausschusses für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, den Antrag — Drucksache 11/3999 — um eine neue Ziffer IV zu ergänzen. Mit dieser Ergänzung empfiehlt der Ausschuß für für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau den Antrag — Drucksache 11/3999 — einstimmig bei Stimmenthaltung der beiden Oppositionsfraktionen zur Annahme.

II.

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau ist sich darin einig, daß Spielhallen und andere Vergnügungsstätten die Lebensqualität in den Städten beeinträchtigen können. Betroffen sind nicht nur das Stadt- und Straßenbild, sondern auch die Funktion von Geschäftszentren und Wohnvierteln bis hin zur Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die sog. Umfeldkriminalität. Keine Einigkeit besteht im Ausschuß darüber, mit welchen Mitteln der Spielhallenflut zu begegnen ist.

1.

Der Ausschuß ist sich darin einig, daß das Städtebaurecht die erforderlichen Instrumente enthalten muß, um die durch Vergnügungsstätten, vor allem Spielhallen, entstehenden städtebaulichen Probleme zu vermeiden. Er weist darauf hin, daß es nicht Aufgabe des Städtebaurechts ist, die Wahrung anderer Allgemeinwohlbelange zu gewährleisten, wie z. B. den Schutz der Spieler und der Jugend, Eindämmung des Spieltriebs; hier seien andere Rechtsbereiche angesprochen.

Nach Auffassung des Ausschusses geht es im Städtebaurecht insbesondere um die Vermeidung folgender städtebaulicher Probleme:

— Beeinträchtigung der Wohnnutzung durch Spielhallen in wohnnahen Bereichen sowie anderer sensibler Nutzungen, wie z. B. der Schulen, sozialen Einrichtungen;

— Beeinträchtigung der Attraktivität und des Niveaus bestimmter Innenstadtbereiche;

— Verdrängung von Einzelhandelsgeschäften an den städtebaulich vorgesehenen Standorten des Einzelhandels;

— Massierung von Vergnügungsstätten.

Was das städtebauliche Instrumentarium betrifft, hält die Ausschußmehrheit die vorhandenen Regelungen im BauGB sowie die in der für 1989 geplanten Novellierung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) vorgesehenen weitergehenden Zulässigkeitsvorschriften über Vergnügungsstätten, zu denen auch Spielhallen gehören, für ausreichend. Die vorgeschlagenen

neuen Zulässigkeitsvorschriften in den Baugebieten stellten sicher, daß die genannten nachteiligen städtebaulichen Auswirkungen verhindert werden. Die Ausschußmehrheit hält es nicht für erforderlich, die im Gesetzentwurf des Bundesrates — Drucksache 11/3952 — vorgeschlagene Ergänzung von § 9 Baugesetzbuch (BauGB) zu übernehmen. Eine solche Bestimmung, die es der Gemeinde ermöglicht, durch einfachen Bebauungsplan einzelne Nutzungen oder Anlagen aus besonderen städtebaulichen Gründen auszuschließen oder einzuschränken, war bereits bei der Beratung des BauGB im Ausschuß erörtert, dann aber mit Mehrheit nicht zur Annahme empfohlen worden (vgl. Ausschußbericht — Drucksache 10/6166, Seite 129). Damals wie heute hält die Ausschußmehrheit diese Bestimmung im Hinblick auf die übrigen im BauGB enthaltenen Instrumente für entbehrlich und im Hinblick auf die damit gegebenen Mißbrauchsmöglichkeiten für gefährlich. Entbehrlich ist diese Bestimmung deshalb, weil das BauGB das Instrument der Veränderungssperre auf Nutzungsänderungen ausdehnt und damit nunmehr den Regelfall der Einrichtung von Spielhallen miterfaßt. Der Hinweis, daß die in der BauNVO vorgesehenen Einschränkungen für die Bestandsgebiete, die hauptsächlich von den Spielhallen betroffen seien, ohne Bedeutung seien, übersieht nach Ansicht der Ausschußmehrheit, daß die Bestimmungen der BauNVO sich über § 34 Abs. 2 BauGB auch auf die Bestandsgebiete auswirken. Die Ausschußmehrheit ist der Auffassung, daß eine konsequente Anwendung dieser Instrumente, erweitert um die der zu novellierenden BauNVO, ausreicht, die städtebaulichen Probleme zu lösen. Die Möglichkeit, durch einfachen Bebauungsplan unerwünschte Nutzungen auszuschließen, könnte Gemeinden dazu verleiten, über den städtebaulich begründbaren Rahmen hinaus in den Wettbewerb einzugreifen, um etwa konkurriende Nutzungen einseitig zu begünstigen oder aus ideologischen Motiven die eine oder andere Nutzung als unerwünscht zu bezeichnen und zu verbieten. Dies kann nach Auffassung der Ausschußmehrheit nicht der Sinn einer Norm im Städtebaurecht sein. Im übrigen tritt die Ausschußmehrheit dafür ein, das BauGB nicht bereits so kurze Zeit nach seinem Inkrafttreten zu ändern. Es war der Wille des Gesetzgebers, mit dem BauGB ein Werk zu schaffen, das für längere Zeit Bestand haben und dauerhafte Grundlage für den Vollzug sein sollte. Kurzatmige Änderungen müssen daher abgelehnt werden.

Die Fraktion der SPD und die Fraktion DIE GRÜNEN befürworten im Ausschuß demgegenüber den Gesetzentwurf des Bundesrates — Drucksache 11/3952.

Die Fraktion der SPD vertritt die Ansicht, es reiche nicht aus, die BauNVO zu ändern. In Bestandsgebieten könne die BauNVO allein nichts bewirken, weil eine Rückwirkung — wenigstens nach Auffassung der Bundesregierung — dort nicht möglich sei. Eine Lösung des Problems von einer Änderung der BauNVO zu erwarten, sei auch deshalb trügerisch, weil hierzu die Zustimmung des Bundesrates erforderlich sei, der von einer solchen Änderung ohne gleichzeitige Ergänzung des Baugesetzbuchs nichts halte und gerade deshalb den Gesetzentwurf eingebracht habe. Im übrigen sei der Grundsatz, das BauGB dürfe so kurz nach seinem Inkrafttreten noch nicht geändert werden, bereits durch eine Änderung des § 158 Abs. 3 BauGB durchbrochen.

Die Fraktion DIE GRÜNEN teilt diese Auffassung der Fraktion der SPD. Sie hat im Ausschuß erklärt, durch die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft habe sie sich davon überzeugen lassen, daß es sich bei der Spielhallenproblematik nicht nur um ein Vollzugsdefizit handele, sondern daß auch das gesetzliche Instrumentarium ergänzt werden müsse. Dazu gehöre die vom Bundesrat vorgeschlagene Ergänzung von § 9 BauGB. Im übrigen sei ein Widerspruch darin zu sehen, daß in der BauNVO-Novelle einerseits die Zulässigkeit von Spielhallen nach Baugebieten genau gestaffelt werden solle, andererseits auf den Willen der Gemeinde abgestellt werde.

2.

Was die steuerrechtlichen, gewerberechtlichen und sonstigen im Antrag — Drucksache 11/3999 — vorgesehenen Maßnahmen betrifft, empfiehlt der Ausschuß deren Annahme. Diese Vorschläge entsprechen weitgehend den Überlegungen, die in den Ausschußberatungen auf der Grundlage der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft vom 20. Juni 1988 zu den Anträgen der Fraktion der SPD — Drucksache 11/586 — und der Fraktion DIE GRÜNEN — Drucksache 11/1679 — angestellt worden sind.

Die Fraktion der SPD hat sich bei der Abstimmung über den Antrag — Drucksache 11/3999 — der Stimme enthalten, da darin einerseits eine Reihe von Vorschlägen ihres eigenen Antrags — Drucksache 11/586 — in der im Ausschuß ergänzten Form aufgegriffen sind, andererseits dieser Antrag hinter den Vorstellungen der Fraktion der SPD zurückbleibt. Hierzu gehöre die Forderung an die Finanzminister der Länder, die Umsatzsteuer-Richtlinien zu ändern, um Wettbewerbsverzerrungen abzubauen, sowie die Forderung nach einer rascheren Änderung der Spielverordnung.

Die Fraktion DIE GRÜNEN hat sich im Ausschuß der Stimme enthalten, weil sie die Forderungen im Antrag — Drucksache 11/3999 — zwar mitunterstützt, gleichzeitig jedoch entsprechend ihrem eigenen Antrag weitergehen und z. B. durch eine Änderung des Mietrechts Handel, Handwerk und Gewerbe vor der Konkurrenz durch die zahlungskräftige Automatenindustrie schützen will. Im übrigen bemängelt die Fraktion DIE GRÜNEN, daß die im Antrag — Drucksache 11/3999 — enthaltene Begründung zu kurz greift, wenn sie das Überhandnehmen der Spielhallen mit der technologischen Entwicklung erklärt. Hierfür gebe es vor allem soziale Ursachen.

3.

Einstimmig bei einer Stimmenthaltung aus der Fraktion der FDP hat der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau die Empfehlung des mitberatenden Ausschusses für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit aufgegriffen, dem Antrag — Drucksache

11/3999 — eine neue Ziffer IV anzufügen und darin die Bundesregierung aufzufordern, Forschungsaufträge über die Ursachen und die Verbreitung des pathologischen Glücksspiels, über die Prävention, über die Umfeldkriminalität und über die Abgrenzung von Glücks- und Unterhaltungsspielen mit Gewinnmöglichkeiten zu vergeben. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß auch diese Möglichkeiten ausgeschöpft werden müssen, um die Spielhallenproblematik einer Lösung näherzubringen.

Bonn, den 15. März 1989

Dörflinger **Reschke**

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333